

# Een zo helder mogelijke wettekst voor de komende De nieuwe Watersch

Als er twee mensen betrokken zijn geweest bij het totstandkomen van de Havekes. Zij als projectleider vanuit het directoraat-generaal Water namens Juridische Zaken van de Unie van Waterschappen. Vanuit hun beider – ver gezamenlijk doel: een zo helder mogelijke wettekst, die de komende 15 jaar

— Willem Lucassen en Gert van Wijland

Z e werken letterlijk op een steenworp afstand van elkaar, slechts het gebouw van de Kamer van Koophandel aan de Haagse Koningskade staat tussen hun beide kantoren in. Havekes heeft Luijten dan ook nogal eens gesproken, de laatste tijd. Regelmatig kwam hij even buurten, om de laatste stand van zaken rond de nieuwe Waterschapswet door te nemen. “We zijn als Unie van Waterschappen op een goede manier betrokken bij het voorontwerp. Dat mag ook wel, de nieuwe wet gaat ons natuurlijk direct aan. Onze leden moeten zich er goed in kunnen vinden, anders wordt het moeilijk te verkopen. Vandaar dat wij zelf concrete voorstellen voor de wetswijziging hebben gedaan”, aldus Havekes.

— Luijten realiseert zich dat draagvlak onder de waterschappen inderdaad van groot belang is. De wet raakt ook provincies en een aantal betrokken organisaties, maar de waterschappen moeten er mee werken. Voor hen is het van groot belang dat er geen dingen in staan waar ze echt niet mee uit de voeten kunnen, stelt ze vast. Dat betekent niet dat de wet helemaal op de leest van de Unie is geschoeid. Integendeel, Luijten heeft alle partijen en standpunten aangehoord en zoveel mogelijk recht gedaan, maar uiteindelijk geeft de politiek natuurlijk de richting en inhoud aan. “De staatssecretaris wil met deze wet bijvoorbeeld duidelijk maken dat het bestuur wel wat slagvaardiger kan. Niet voor niets wordt het aantal bestuurders per waterschap aan een maximum van 30 gebonden”. “Maar we zijn de laatste jaren al sterk ingekrompen. In de jaren '50 waren er nog 2500 waterschappen, nu zijn er nog



— Lucia Luijten

26 over. Dat betekent een vermindering van tienduizenden bestuursfuncties”, stelt Havekes daar tegenover. Hij begrijpt de redenering overigens wel. “Sommige mensen zitten in diverse besturen en komen elkaar wel erg vaak tegen op allerlei vergaderingen. Juist om die reden wil het kabinet de ‘bestuurlijke drukte’ terugbrengen en daar is wel iets voor te zeggen.”

— Ingrijpender zijn de veranderingen in bijvoorbeeld de opzet van de waterschapsverkiezingen. Het personenstelsel waarbij iedereen als individu mee kon doen verdwijnt om plaats te maken voor een lijstenstelsel. Maatschappelijke organisaties, en belangengroeperingen kunnen kandidaten voordragen. “De ANWB zou bijvoorbeeld

kunnen meedoen, of de watersportbond. Maar ook de boerenbond of een club van natuurliefhebbers.” aldus Luijten. “Als ze maar duidelijk maken dat ze iets met waterbeheer willen en dat ook in hun statuten opnemen.”

— En politieke partijen? Mogen die ook een kieslijst indienen? “Daar hebben we erg mee geworsteld”, geeft Luijten eerlijk toe. Het gaat om verkiezingen binnen een functionele democratie, politiek past daar eigenlijk niet bij, dat hoort meer binnen de algemene democratie”. “Maar het is moeilijk om een partij buiten de deur te houden. Het belang bij het waterbeheer moet zichtbaar zijn, dan is het verder aan de kiezer”. Als de VVD zich regionaal gaat profileren als partij Voor Veilige Dijken, dan is daar niets op tegen”, vult Havekes aan. Voordeel van de lijsten is volgens hem dat de bekendheid onder de kiezers toe zal nemen, omdat er waarschijnlijk professioneler campagne gevoerd zal worden. Zeker nu de wet voorziet in één verkiezingsperiode voor het hele land, zal de belangstelling onder de stemmers sowieso toenemen, zo verwacht hij. Maar dan moet de wet ruim vóór 2008 van kracht zijn, dan staan de verkiezingen immers gepland.

— Waarom heeft het eigenlijk zo lang geduurd, de eerste uitgewerkte voorstellen van de Unie dateren al van 2001, vraagt Havekes. Luijten verklaart de vertraging uit twee zaken: de val van het kabinet Balkenende I en het Interdepartementaal Beleids Onderzoek (IBO) naar de kosten van het waterbeheer zoals dat vorig jaar via de vaststelling en bespreking van een kabinets-

# 15 jaar

# apswet

nieuwe Waterschapswet, dan zijn het wel Lucia Luijten en Herman van der Meer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, hij als hoofd Bestuurlijke en Financiële – verantwoordelijkheden streefden zij de afgelopen jaren naar een wet die mee zal kunnen. Een gesprek over het belang van juridische duidelijkheid.

standpunt is afgerond. “Er is besloten op de resultaten hiervan te wachten. Het kabinet heeft een standpunt ingenomen over het onderzoek en dat hebben we overgenomen in het voorontwerp”.

—Uiteindelijk zijn Havekes en Luijten beiden blij met het onderzoek, waarbij het accent overigens vooral lag op het terugdringen van de kosten. “Het heeft zeker bijgedragen aan de afname van de zogenoemde perceptiekosten. Onder de nieuwe wet hoeven er bijvoorbeeld minder stembiljetten te worden verspreid terwijl ook andere besparingen worden doorgevoerd of aangemoedigd. Zo wordt het stemmen via internet mogelijk gemaakt en zelfs nadrukkelijk gestimuleerd. De sector loopt hiermee volgens Havekes voor op andere bestuurslagen. “We hebben al enige ervaring met stemmen via internet. Efficiënt en goedkoop”. Maar belangrijker is nog dat elektronisch stemmen meer kiezers over de streep trekt hun stem uit te brengen. Bij de recente proef bij Rijnland en De Dommel bleek dat 30 procent van de stemmers niet zou hebben gestemd als dat niet via internet zou hebben gekund. Dat is een behoorlijk groot percentage.’

—Groot voordeel van de nieuwe wet voor de burger is volgens Luijten de stroomlijning van het hele verkiezingsproces. “De categorie gebouwd verval, zodat de mensen geen dubbele stembiljetten meer krijgen. Verder wordt fraude hiermee bemoedigd en neemt de kans op fouten af. “Als een huiseigenaar overlijdt, komt dat niet altijd onmiddellijk bij het kadaster in de boeken. Bij elke verkiezing stuurden de waterschappen

dan ook mensen die niet meer leefden nog keurig een stembiljet. Onder de nieuwe wet baseren de waterschappen hun lijsten van kiesgerechtigden alleen nog maar op de gemeentelijke basisadministratie. “En je mag aannemen dat daarin is opgenomen wie er wel en niet zijn overleden”, aldus Luijten.

—Het loslaten van de bekende belangen-categorieën zal overigens nog wel tot wat discussie onder de achterban van de Unie leiden, zo verwacht Havekes. “Moet ik aan een vorig jaar namens gebouwd gekozen bestuurder gaan vertellen dat zijn categorie wordt opgeheven”.

—“Wat bij alle veranderingen overeind blijft, is het eigen functionele domein van de

waterschappen en de bijbehorende financiering. Binnen het IBO gingen ook stemmen op om de hele bestuurslaag, zoals we die nu kennen, maar af te schaffen en de waterschappen als uitvoeringsorganisatie bij de algemene democratie onder te brengen. Maar daar wilde het kabinet niet van weten”, aldus Luijten.” Havekes is daar blij om. “Daarmee had je het geld voor waterbeheer binnen de algemene middelen gebracht. Het kan dan overal aan besteed worden. Bij ons weet de burger zeker dat de geïnde belasting direct naar het waterbeheer gaat.’ Met de nieuwe wet komt wat hem betreft dan ook een einde aan de discussie over het bestaansrecht van de waterschappen als zelfstandig functionerende bestuurslaag. ‘Dat is maar goed ook: dan kunnen we weer gewoon aan het werk”.

—De Unie van Waterschappen is door het ministerie nauw betrokken bij de opstelling van het voorontwerp van de nieuwe Waterschapswet. De Unie ziet haar belangrijkste eerdere voorstellen grotendeels overgenomen in de wet. Op 11 en 13 oktober organiseert de Unie 's avonds te Zwolle respectievelijk Utrecht regionale bijeenkomsten om de leden te informeren over de strekking en inhoud van het voorontwerp en te discussiëren over de voors en tegens van de wet. Hier zullen vertegenwoordigers van het directoraat Water het voorontwerp komen toelichten. De bedoeling is dat de wet ruim vóór de verkiezingen van 2008 van kracht zal zijn.



— Herman Havekes

# Feitelijkheden nieuwe Waterschapswet

—Betrokken organisaties en bestuurders hebben het voorontwerp van de nieuwe Waterschapswet eind september in de bus gevonden. Zij kunnen de opzet de komende tijd van commentaar voorzien en dat doorspelen naar het directoraat Water van het ministerie. Provincies, gemeenten, ingezetenen, (natuur)terreinbeheerders, boeren en bedrijven: zij krijgen allemaal te maken met de nieuwe Waterschapswet. Maar zoals de naam al zegt, raakt deze toch vooral aan de kern van de bestuurlijke en organisatorische opzet van de waterschappen. Voor hen heeft de wet gevolgen voor zowel de bestuurssamenstelling en de verkiezingen als voor de financiering. De Waterschapswet is in dezelfde geest geschreven als de nieuwe Waterwet, die momenteel eveneens als voorontwerp ter consultatie voorligt. Kort gezegd regelt de Waterschapswet de institutionele organisatie van de waterschappen en de Waterwet de uitvoering van het waterbeleid. Beide wetten vormen samen een samenhangend kader waarin het totale waterbeheer wordt vastgelegd. Hieronder de belangrijkste wijzigingen van de Waterschapswet op een rij.

## —Bestuurssamenstelling

—De categorieën die de bestuurssamenstelling bepalen gaan geheel op de schop. De categorieën gebouwd en pachters verdwijnen. De eigenaren van gebouwen en de gebruikers van de grond worden geacht via de categorieën ingezetenen, bedrijven en agrariërs voldoende te worden vertegenwoordigd.

De nieuwe categorieën kennen de volgende namen:

- Ingezetenen
- Bedrijven
- Agrarisch + overig ongebouwd
- Natuurterreinbeheerders

—De omvang van het Algemeen Bestuur wordt in de nieuwe wet gesteld op minimaal 18 en maximaal 30 bestuurders. Het is aan de provincie om binnen deze marges het precieze aantal zetels vast te stellen. Het Rijk stelt daarbij wel de verhoudingen tussen de diverse categorieën vast: 7 tot 9 zetels moeten worden gereserveerd voor de specifieke belangen, die gezamenlijk ook minimaal 1 zetel in het dagelijks bestuur moeten hebben; de overige plaatsen worden door de ingezetenen verkozen. Hoe de zetels tussen de overige belangen worden verdeeld is weer aan de provincie, mits alle categorieën maar in het Algemeen Bestuur zijn vertegenwoordigd. De directe relatie tussen betaling en vertegenwoordiging vervalt: de aard en de omvang van het belang dat een categorie bij het werk van het waterschap heeft, bepaalt het aantal zetels.

—Mensen die zitting willen nemen in het bestuur moeten binnen de grenzen van het waterschap wonen. Plaats nemen in meerdere waterschapsbesturen is hiermee niet meer mogelijk. Verder scherpt de wet de incompatibiliteiten aan. Burgemeesters, wethouders en leden van Provinciale Staten kunnen niet langer in het waterschapsbestuur zitting nemen.

## —Verkiezingen

—Er komt een landelijke verkiezingsperiode, waarbij alle waterschapsbesturen in één keer gekozen worden. De verkiezingen zullen schriftelijk plaatsvinden; het wetsvoorstel maakt het mogelijk om ook internetstemmen aan te bieden. Hierdoor hoopt het kabinet de belangstelling voor de verkiezingen te vergroten. De waterschappen kunnen dan een landelijke bekendheidscampagne voeren. De eerste landelijke verkiezing staat voor najaar 2008

gepland. De Unie van Waterschappen is onlangs met de voorbereiding daarvan begonnen. Nieuw is de introductie van een lijststelsel voor de categorie ingezetenen. Elke organisatie die een belang heeft bij het waterbeheer kan kandidaten naar voren schuiven. Dit stelt de bestuurders in spé in staat gericht campagne te voeren en verduidelijkt de verschillen voor de kiezer.

—Voor de specifieke categorieën geldt geen kieslijst. Hier vervallen de verkiezingen. Vertegenwoordigers van bedrijven worden voorgedragen door de Kamer van Koophandel, het Bosschap draagt de natuurterreinbeheerders voor en Boerenorganisaties dragen agrarische bestuurders voor. Overigens kunnen de standorganisaties ook met een lijst meedoen aan de ingezetenenverkiezingen. Uit de memorie van toelichting valt overigens nog niet klip en klaar op te maken of politieke partijen ook een kieslijst mogen indienen. Dit zouden zij niet 'als zodanig' mogen doen, maar weer wel als ze een waterparagraaf presenteren zonder politieke bijklanken.

## —Financiering

—De nieuwe Waterschapswet en de Waterwet raken elkaar direct in het hoofdstuk heffingen: de belasting voor directe lozingen staat, omdat ook het Rijk deze heft, in de Waterwet, de watersysteemheffing en de heffing op indirecte lozingen worden als waterschapsbelasting in de Waterschapswet geregeld. Financiële experts binnen het waterschap moeten dus beide boekwerken raadplegen. Voor hen verandert er onder de nieuwe wet nog het een en ander. Het voorontwerp voorziet behalve in de zuiveringsheffing voor indirecte lozingen verder in een watersysteemheffing. Hieruit worden de kosten voor waterkering, het tegengaan van wateroverlast en de bewaking van de (passieve) waterkwaliteit betaald. Dit laatste bestaat uit bijvoorbeeld bemonstering van oppervlaktewateren en het opstellen van plannen ter verbetering van de kwaliteit.

—Belangrijke verandering in het belastingstelsel is de afschaffing van de zogenoemde classificatie, waarmee waterschappen nu nog de kosten binnen hun gebied kunnen differentiëren. Onder de nieuwe wet betalen de belastingplichtigen binnen één categorie binnen één en het zelfde waterschap straks hetzelfde tarief, onafhankelijk of ze nu op een heuveltje wonen of juist in een lager gelegen polder. De trits belang-betaling-zeggenschap blijft in tact, al wordt de symmetrie tussen de categorieën bij de bestuurssamenstelling en de betaling losgelaten. Bij de bestuurssamenstelling vervalt de categorie gebouwd, bij de betaling blijft deze bestaan. Gedachte hierachter is dat het economisch belang voor huis- en bedrijfseigenaren nu eenmaal groter is dan dat van mensen zonder vastgoed. Hun politieke invloed kunnen zij volgens de opstellers van de wet tegelijkertijd voldoende via de categorie ingezetenen en bedrijven doen gelden. Nieuw is de aparte kostentoedeling voor de categorie natuurterreinen in het belastingstelsel.

—Waterschappen moeten onder de nieuwe wet ook hun effluentlozingen op 'eigen' water aan een heffing onderwerpen. Overigens komt dit neer op vestzak-broekzak: de kosten voor lozing gaan omhoog, maar worden onder het watersysteem onmiddellijk als inkomsten weer teruggeboekt. Voor waterschappen die op rijkswater lozen zullen de kosten toenemen van 16 naar 25 euro per geloosde vervuilingseenheid, doordat de reductie van 50% op de rijksheffing vervalt, maar tegelijkertijd het tarief van de rijksheffing daalt.