

Modernisering van het waterschapsbestel

In H₂O nr. 3 van 10 februari van dit jaar stonden ondergetekenden stil bij het voorontwerp Wet modernisering waterschapsbestel van najaar 2005. Dat voorontwerp leidt tot een ingrijpende wijziging van de samenstelling van het waterschapsbestuur, de wijze waarop dit bestuur gekozen wordt en de financiering van de waterschappen. Op 20 juni jl. is het betreffende wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Welke wijzigingen zijn daarin aangebracht?

Omdat al langere tijd de bestuurlijke en financiële structuur van de waterschappen als ingewikkeld en ondoorzichtig ervaren wordt, niet in de laatste plaats door de waterschappen zelf, was in de ontwerp-Wet modernisering waterschapsbestel aan de beoogde nieuwe bestuurlijke en financiële structuur concreet vorm gegeven. Dit zou moeten gebeuren door het terugbrengen van het aantal in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden, het inruilen van het personenstelsel voor een lijstenstelsel, het beperken van de verkiezingen tot de ingezetenen en het ineenschuiven van de verschillende financieringsstelsels.

Bestuurssamenstelling en verkiezingen

In het wetsontwerp valt te lezen dat de grootte van waterschapsbesturen wordt teruggebracht tot een maximum van 30 zetels, zoals ook in het voorontwerp stond. Hiervan zijn zeven tot negen zetels gereserveerd voor de specifieke categorieën (bedrijven, agrariërs en bos- en natuurterreinbeheerders). De overige zetels vallen toe aan de algemene categorie (ingezetenen), die altijd de meerderheid in het waterschapsbestuur nieuwe stijl vormt. Verder wordt geëist dat leden van het bestuur van het waterschap woonachtig zijn in het betreffende waterschapsgebied.

Voorts wordt het aantal onverenigbare functies sterk uitgebreid. Zo kunnen burgemeesters, wethouders en statenleden niet langer zitting hebben in het waterschapsbestuur. In vergelijking met het voorontwerp is deze zogeheten incompatibiliteitsregeling verder uitgebreid. Thans wordt in het nieuwe artikel 31 bepaald dat ook provinciale ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de waterschappen geen lid van het waterschapsbestuur kunnen zijn.

Met betrekking tot de verkiezingen blijft het instellen van kiesdistricten mogelijk, zoals ook in het voorontwerp te lezen viel. Naar aanleiding van enkele opmerkingen van de Raad van State is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel extra aandacht besteed aan de institutionele vertegenwoordiging. Daarin wordt uitgelegd dat het lijstenstelsel niet de garantie biedt dat de specifieke categorieën ook daadwerkelijk in het bestuur vertegenwoordigd zijn. Gezien het numerieke overwicht van de ingezetenen kan verondersteld worden dat het voor de specifieke categorieën soms moeilijk zal zijn om de kiesdeler te halen. Om deze reden is er voor gekozen de systematiek van geborgde zetels voor specifieke categorieën in stand te houden. Deze categorieën worden niet verkozen, maar benoemd. Voor de ingezetenen wordt het lijstenstelsel ingevoerd.

Op enkele punten wijkt het wetsontwerp nadrukkelijk af van het voorontwerp. Zo is het voornemen beperkingen te stellen aan deelname van politieke partijen bij de waterschapsverkiezingen op aandrang van de Raad van State geschrapt. Daarnaast worden ten aanzien van de lijsten geen eisen van rechtspersoonlijkheid of rechtsbevoegdheid gesteld. In plaats daarvan moet de indiener van een lijst een document overleggen waaruit het belang bij de taakuitoefening blijkt. Tenslotte is naar aanleiding van het advies van de Raad van State besloten de wijze van selectie en benoeming van de specifieke categorieën door de aangewezen organisaties (Bosschap, Kamers van Koophandel en agrarische representatieve organisaties) helderder te maken. In het wetsvoorstel wordt in art. 14, vierde lid, daartoe thans bepaald dat de wijze waarop de selectie en benoeming van de betreffende vertegenwoordiger(s) die bij die organisaties plaatsvindt, in een regeling moet worden vastgelegd, die door het waterschap bekend moet worden gemaakt.

Financiering

Het bestaande financieringssysteem van de waterschappen blinkt zoals bekend niet uit in eenvoud. Het kenmerkt zich door verschillende heffingen voor de verschillende taken: waterkering, waterkwantiteit, waterkwaliteit en - in enkele gevallen - wegenbeheer. In het wetsvoorstel wordt door het zoveel mogelijk ineenschuiven van deze afzonderlijke heffingen een aanmerkelijke vereenvoudiging bereikt. Evenals het voorontwerp wordt in het wetsvoorstel een belastingstelsel geïntroduceerd dat bestaat uit een watersysteemheffing en een zuiveringsheffing (voor indirecte lozingen). Daarnaast wordt een heffing voor directe lozin-

gen voorzien, eerst in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en op termijn in de Waterwet.

Op dit punt springt met name het navolgende tweetal wijzigingen ten opzichte van het eerdere voorontwerp in het oog. In de eerste plaats voorzagt het voorontwerp nog in algehele afschaffing van het classificatiesysteem. Het wetsvoorstel komt hier enigszins op terug door in het nieuwe art. 122 voor enkele specifiek genoemde situaties in de mogelijkheid (het is geen verplichting) van tariefdifferentiatie te voorzien. In casu betreft het buitendijks gelegen gebieden, bemalen gebieden en glasopstanden, voor welke situaties het waterschap de tarieven respectievelijk 75 procent lager, 100 procent hoger en nog eens 100 procent hoger kan vaststellen. Genoemde verhogingen kunnen daarbij naast elkaar worden toegepast.

In de tweede plaats kunnen als vanouds ook de verkiezingskosten weer rechtstreeks worden toegerekend aan de betreffende categorie (zie art. 120, eerste lid). Aangezien het waterschap in de toekomst alleen nog verkiezingskosten voor de ingezetenen maakt, vormt dit een goed te motiveren verbetering ten opzichte van het voorontwerp.

Vervolgprocedure

Met de val van het kabinet Balkenende II bestond de vrees dat het onderhavige wetsvoorstel ernstige vertraging zou kunnen oplopen. Met het oog op de lange voorgeschiedenis én de voorbereiding van de landelijke waterschapsverkiezingen in 2008 zou dat buitengewoon onwenselijk zijn. Het kabinet heeft zich hiervan bewust getoond en wil de vaart er nadrukkelijk in houden. Ook de Tweede Kamer kiest voor tempo: de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat heeft op 7 september een hoorzitting gepland. Als dit hoge tempo kan worden vastgehouden, moet het mogelijk zijn het wetsvoorstel nog vóór de Tweede Kamerverkiezingen op 22 november plenair te behandelen. ◀

Dimitri Poos en Herman Havekes
(Unie van Waterschappen)

De NVA-programmagroep 'bestuurlijk-juridische aspecten van het waterbeheer' verzorgt samen met de Waterkring van de Vereniging van Bestuurskunde op 29 september in Utrecht een symposium over het wetsvoorstel.