

MINISTERRAAD STEM IN MET VOORONTWERP WET MODERNISERING WATERSCHAPSBESTEL

Grote veranderingen in het waterschapsbestel

De Wet modernisering waterschapsbestel zorgt voor een ingrijpende wijziging van de samenstelling van het waterschapsbestuur, de wijze waarop dit bestuur gekozen wordt en de financiering van de waterschappen. De Ministerraad stemde op 20 januari jl. in met dit voorontwerp, dat nu voor advies naar de Raad van State gaat. In dit artikel bespreken Herman Havekes en Dimitri Poos van de Unie van Waterschappen op persoonlijke titel de belangrijkste onderwerpen in het voorontwerp Wet modernisering waterschapsbestel.

Al langere tijd wordt de bestuurlijke en financiële structuur van de waterschappen als ingewikkeld en ondoorzichtig ervaren; niet in de laatste plaats ook door de waterschappen zelf. Reeds in het rapport 'Water centraal' werd eind 1996 uitgesproken dat met handhaving van de bekende trits belang-betaling-zeggenschap gestreefd zou moeten worden naar een vereenvoudiging van deze structuur. Dit zou moeten plaatsvinden door het terugbrengen van het aantal in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden, het inruilen van het personenstelsel voor een lijstenstelsel en het ineenhuizen van de verschillende financieringsstelsels. Zo'n tien jaar later is het dan bijna zover.

Door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is afgelopen najaar een voorontwerp Wet modernisering waterschapsbestel naar buiten gebracht, waarin concreet vorm gegeven wordt aan de beoogde nieuwe bestuurlijke en financiële structuur. De oorzaak van dit niet al te moordende tempo is tweeledig. Allereerst vergde de nadere uitwerking van het gedachtengoed van 'Water centraal' in waterschapskring de nodige jaren. Medio 2001 resulteerde dit uiteindelijk in een breed gedragen bestuurlijk standpunt inzake de trits, de bestuurssamenstelling en de financiering. Vervolgens gooide het IBO bekostiging regionaal waterbeheer roet in het eten. Pas na de opstelling en behandeling van een desbetreffend kabinetsstandpunt kon de lang bepleitte aanpassing van de Waterschapswet ter hand worden genomen. Op 20 januari jl. heeft de ministerraad met het betreffende wetsvoorstel ingestemd. Het gaat nu voor advies naar de Raad van State. Een goed moment dus om bij de hoofdlijnen van het voorontwerp stil te staan.

Daarbij komen met name de volgende institutionele vragen aan de orde:

- Hoe is het waterschap straks bestuurlijk samengesteld?
- Hoe wordt dat waterschapsbestuur verkozen?
- Hoe komt het waterschap in de toekomst aan zijn geld?

Opgemerkt wordt vooraf nog dat het onderhavige voorontwerp - zeker waar het de financiering betreft - een relatie heeft met het enkele maanden eerder naar buiten gebrachte voorontwerp-Waterwet, waarin een achttal 'natte' beheerswetten wordt samengesmeed. Waar de Waterschapswet de institutionele vormgeving van het waterschap regelt, betreft de (nieuwe) Waterwet de wijze waarop de waterbeheerder - in casu het Rijk en de waterschappen - zijn taken uitoefent.

Bestuurssamenstelling

Het aantal categorieën belanghebbenden in het waterschapsbestuur wordt verminderd. De categorie gebouwd (huiseigenaren en eigenaren van bedrijfspanden) verdwijnt. Daarbij wordt overwogen dat de belangen van deze eigenaren door de ingezetenen en de bedrijven kunnen worden behartigd. Ook de categorie pachters, die we momenteel nog slechts bij één waterschap tegenkomen, verdwijnt. In ieder algemeen bestuur van een waterschap hebben straks de volgende vier categorieën van belanghebbenden zitting: ingezetenen (inwoners), bedrijven, agrarisch en overig ongebouwd en natuurterreinbeheerders. Naast een reductie van het aantal categorieën wordt ook de grootte van het algemeen bestuur van een waterschap teruggebracht en vastgesteld op minimaal 18 tot maximaal 30 zetels. De provincie bepaalt binnen deze bandbreedte de

omvang van het waterschapsbestuur, waarbij bedacht moet worden dat meer dan de helft van de waterschappen nu (ruim) meer dan 30 bestuurszetels heeft. Van het totaal aantal zetels zijn zeven tot negen zetels bestemd voor de categorieën bedrijven, agrarisch en overig ongebouwd en natuurterreinbeheerders, die tezamen ook tenminste één zetel in het dagelijks bestuur krijgen toebedeeld. De overige zetels zijn bestemd voor ingezetenen, die altijd meer dan de helft van het totale aantal bestuurszetels bezetten. Zoals nu ook al het geval is, bepaalt de provincie in het nieuwe stelsel binnen de marge van genoemde spelregels hoeveel zetels iedere categorie in het algemeen bestuur krijgt. Daarbij wordt rekening gehouden met het belang dat iedere categorie heeft bij de taakuitoefening van het waterschap. Het bestuur van een waterschap met veel agrarisch grondgebied zal dan ook een andere samenstelling kennen dan een waterschap met veel verstedelijking. In het voorontwerp wordt op een aantal punten nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de Gemeente- en Provinciewet. Zo moet een algemeen bestuurslid straks woonachtig zijn in het beheersgebied van het waterschap, zoals een raadslid woonachtig moet zijn in haar of zijn gemeente. De problemen rond de kandidaatstelling en verkiezing van drs.ing. H. Bremer in 2005 bij een drietal Zuid-Hollandse waterschappen hebben ongetwijfeld een rol gespeeld bij deze bepaling, die in de bestaande Waterschapswet niet voorkomt. Voorts is het aantal onverminderbare functies, de zogeheten incompatibiliteiten, duidelijk aangescherpt; zo kunnen leden van Provinciale Staten, burgemeesters en wethouders geen zitting meer hebben in het waterschapsbestuur. Ook dit vormt een significant verschil met de bestaande regeling in de Waterschapswet.

Verkiezing

Nog meer dan de bestuurssamenstelling gaat de verkiezingsmethodiek op de schop. Er vinden alleen nog directe verkiezingen plaats voor de categorie ingezetenen. Voor deze categorie wordt bovendien het lijstenstelsel geïntroduceerd. De waterschappen nemen daarmee afscheid van het personenstelsel, dat niet meer past bij de schaal van de huidige waterschappen. Iedere groepering die belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap - dus ook de specifieke categorieën - kan in het nieuwe systeem een lijst indienen en meedoen aan de waterschapsverkiezingen. Gedacht kan worden aan milieugroeperingen, visverenigingen, bewoners-

comités en dergelijke. De Memorie van Toelichting is enigszins onduidelijk over de vraag of ook politieke partijen lijsten kunnen indienen. Gesteld wordt dat deze niet 'als zodanig' aan de verkiezingen kunnen deelnemen. Als wij het goed zien, zijn de VVD en de PvdA dus niet welkom, maar kunnen de Vereniging voor Veilige Dijken en de Partij voor de Afkoppeling zich zonder problemen inschrijven. Je hoeft geen paragnost te zijn om te voorspellen dat dit punt tijdens de parlementaire behandeling nog wel terug zal komen. Voorts wordt sterk aangedrongen op het organiseren van landelijke waterschapsverkiezingen. De waterschappen hadden deze handschoen overigens reeds opgepakt. In het najaar van 2008 vinden voor het eerst bij alle waterschappen gelijktijdig verkiezingen plaats. Alle stemgerechtigden kunnen dan naast het vertrouwde stemmen per post ook hun stem via internet uitbrengen, waarmee door het Hoogheemraadschap van Rijnland en Waterschap De Dommel in 2005 reeds succesvolle ervaringen zijn opgedaan. De waterschappen zijn daarmee de eerste overheid die elektronisch stemmen voor alle (ongeveer) twaalf miljoen stemgerechtigden mogelijk maakt. Alle stemgerechtigden krijgen straks één stembiljet in de bus. De onduidelijkheid die in het verleden bestond

doordat men meerdere stembiljetten voor verschillende categorieën ontving, behoort daarmee voorgoed tot het verleden.

Voor de overige categorieën vinden geen verkiezingen meer plaats, maar worden de bestuursleden benoemd door representatieve organisaties. In concreto zijn dit de Kamer(s) van Koophandel (bedrijven) en het Bosschap (natuurerreinbeheerders). Gezien de regionale differentiatie is het voor de categorie agrarisch en overig ongebouwd lastig landelijk een representatieve organisatie aan te wijzen. De provincie neemt dit op zich.

Financiering

Waterschappen zijn door het eigen belastingstelsel goeddeels selfsupporting. Per jaar halen ze zo'n 1,8 miljard euro op. Weliswaar is in IBO-kader gesuggereerd om deze financieringsmethodiek fundamenteel te wijzigen; het kabinet en de Tweede Kamer hebben dergelijke suggesties echter nadrukkelijk van de hand gewezen. Anders dan de gemeenten (gebruikersdeel OZB) behoudt het waterschap dus zijn belastinggebied, dat echter wel behoorlijk op de schop gaat. Het bestaande systeem kenmerkt zich daarbij door verschillende heffingen voor de verschillende taken: waterkering, waterkwantiteit, waterkwaliteit

en - in enkele gevallen - wegenbeheer. Conform het pleidooi in 'Water centraal' en het Unie-standpunt van medio 2001 wordt door het zoveel mogelijk incenshuiven van deze afzonderlijke heffingen een aanmerkelijke vereenvoudiging bereikt. Het voorontwerp introduceert aldus een belastingstelsel dat bestaat uit een watersysteemheffing en een zuiveringsheffing (voor indirecte lozingen). Daarnaast wordt een heffing voor directe lozingen voorzien, eerst in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en op termijn in de Waterwet. Alhoewel vanwege het (voort)bestaan van de rijksheffing op grond van de Wvo voor deze opzet wel enig begrip kan worden opgebracht, verdient deze verspreide regelgeving uit een oogpunt van transparantie bepaald geen schoonheidsprijs.

De watersysteemheffing nieuwe stijl is een bestemmingsheffing waarmee de kosten worden bestreden van de zorg voor de waterkering, de waterkwantiteit en de (passieve) waterkwaliteit. Met de kosten voor de passieve waterkwaliteit wordt bedoeld op de kosten die het waterschap voor het oppervlaktewater maakt en die dus niets met de zuivering van afvalwater van doen hebben (bijvoorbeeld monitoring waterkwaliteit, baggeren, planvorming en entrofieringsbestrijding).

De dijkgraven in noordelijke Nederland probeerden van alles om aandacht te trekken tijdens de waterschapsverkiezingen in 2004.



Met de invoering van de watersysteemheffing verdwijnen - behalve voor het wegbeheer - de zogeheten taakgebieden. Voor het wegbeheer geldt in beginsel een afzonderlijke 'wegenheffing', maar deze heffing kan desgewenst worden geïntegreerd in de watersysteemheffing. De kosten van het watersysteem worden toebedeeld aan een aantal belastingplichtige categorieën op basis van het solidariteitsprincipe (ingezetenen) en het profijtbeginsel (gebouwd, ongebouwd en natuurterreinen). Hiermee is tegelijkertijd aangegeven dat de in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën en de belastingplichtige categorieën niet langer volledig overeenkomen.

Hierin schuilt één van de belangrijkste verschillen met de bestaande Waterschapswet. Het ingezetenenandeel wordt bepaald op basis van de bevolkingsdichtheid; de kostenaandelen van de andere categorieën via de door veel waterschappen al gehanteerde methode Delfland op basis van de totale economische waarde. De introductie van een afzonderlijke categorie natuurterreinen bij de kostentoedeling leidt tot een substantieel lagere heffing voor deze categorie, die aansluit bij de desbetreffende wens uit het kabinetsstandpunt IBO. De heffingsaanslag in de watersysteemheffing wordt vervolgens aan de individuele belastingplichtigen opgelegd aan de hand van het aantal huishoudens (ingezetenen), de WOZ-waarde (gebouwd) dan wel de oppervlakte (ongebouwd en natuurterreinen). De mogelijkheid van classificatie wordt afgeschaft.

De huidige verontreinigingsheffing wordt in de omvorming naar een zuiveringsheffing nieuwe stijl dus ontdaan van de kosten van het passieve waterkwaliteitsbeheer. Verder blijft deze heffing goeddeels ongewijzigd. Wel wordt op basis van onderzoeksgegevens de getalwaarde van het inwonerequivalent verhoogd, hetgeen financieel gunstig is voor het bedrijfsleven, en wordt voor de huishoudens naast het aloude woonruimteforfait het alternatief van het 'waterspoor' aangereikt. De directe lozingen op oppervlaktewater worden zoals gezegd onderworpen aan een verontreinigingsheffing. Deze is vrijwel identiek aan de zuiveringsheffing, maar de opbrengst ervan is bestemd voor het watersysteembeheer. Het tarief van deze heffing kan de waterbeheerder stellen op 50 tot 100 procent van het zuiveringstarief. Voor het merendeel betreffen deze lozingen de op 'eigen' water geloosde effluënten van rwzi's, hetgeen overigens betekent dat de heffing op effluënten uiteindelijk wordt betaald door de indirecte lozers. Daarnaast worden ook de gemeentelijke

overstorten in deze heffing betrokken. De reductie op de rijksheffing voor door waterschappen op rijkswater geloosde effluënten komt te vervallen. Hiertegenover staat dat het tarief van de rijksheffing enigszins wordt verlaagd: van 31,76 naar 25 euro per vervuilingseenheid. Voor de op rijkswater lozende waterschappen vormt dit overigens een schamel doekje voor het bloeden: zij gaan per saldo negen euro meer per vervuilingseenheid betalen.

Uiteraard stijgen de totale lasten niet door de invoering van dit nieuwe financiële systeem (er wordt een zekere daling van de perceptiekosten voorzien), maar er vindt wel enige verschuiving plaats in de verdeling over de diverse categorieën belastingplichtigen. Landelijk gezien is de inschatting dat de specifieke categorieën (met name de agrariërs en de natuurterreinbeheerders) er jaarlijks ongeveer 90 miljoen euro op vooruit gaan, hetgeen opgebracht wordt door de huishoudens en dan - voor huurders blijven de waterschapslasten ongeveer gelijk - met name die met een (dure) eigen woning. Bij een WOZ-waarde van 200.000 euro bedraagt de 'schade' circa tien euro per jaar, terwijl deze bij een WOZ-waarde van 600.000 euro op circa 40 euro per jaar wordt geschat. Uiteraard betreffen deze cijfers een landelijk gemiddelde, die per waterschap verschillend kunnen uitpakken. Zo maakt het bijvoorbeeld nogal wat uit of het betreffende waterschap al dan niet de methode Delfland hanteert.

Concluderend

Het lijkt geen al te boude conclusie als wij stellen dat de vereenvoudiging op het punt van de bestuurssamenstelling en verkiezing het best geslaagd is. Het aantal bestuurlijk vertegenwoordigde belangencategorieën is met behoud van het goede van de trits duidelijk teruggebracht, waarbij met name de 'aan de buurman' moeilijk uit te leggen en kostbare dubbele vertegenwoordiging van ingezetenen en gebouwd beëindigd is. Ook de kans op nieuwe vervelende uitglijders bij de verkiezingen is daarmee sterk teruggebracht. In de toekomst - te beginnen eind 2008 - vinden alleen nog verkiezingen plaats voor en door de ingezetenen, bovendien op basis van een lijstenstelsel en via gebruiksvriendelijke en moderne technieken (schriftelijk + internet). Uiteraard zal dat nog de nodige voeten in de aarde hebben (positie politieke partijen, belangstelling bij maatschappelijke groeperingen om lijsten in te dienen e.d.); het lijkt niettemin goed te doen. Een belangrijk gegeven daarbij is dat alle waterschappen zich hebben uitgesproken om eind 2008 gezamenlijk landelijke verkie-

zingen te organiseren en dat de voorbereiding daarvan onlangs reeds is gestart.

Wat de financiering betreft is het bedweliswaar behoorlijk opgeschud, maar het summum van de eenvoud, te weten één waterbelasting, waarover in 'Water centraal' nog werd gedagdreamd, is uiteindelijk niet gerealiseerd. Enerzijds komt dit doordat voor de 'droge voeten' en het 'schone water', waartoe de waterschapstaken in essentie zijn terug te brengen, nu eenmaal met uiteenlopende heffingsgrondslagen en -maatstaven moet worden gewerkt. In het bekende kostenrugwinningsartikel uit de Kaderrichtlijn Water is dat niet veel anders. Anderzijds is - zoals al terecht door de Commissie Togtema in 1999 werd benadrukt - een nieuw financieringssysteem dat in alle opzichten aan de eisen van rechtvaardigheid, efficiency en effectiviteit voldoet en daarbij ook nog uitermate eenvoudig, fiscaal-juridisch onkwetsbaar en qua lastenverschuiving neutraal uitpakt, een utopie.

Het toppunt van de eenvoud valt in zoverre misschien nooit te bereiken; met het voorontwerp wordt toch een stevige stap vooruit gezet. Zoals uit de diverse reacties op het voorontwerp ook blijkt - vrijwel zonder uitzondering betroffen deze in het bijzonder de nieuwe financieringsstructuur - is over de beoogde regeling zeker nog niet het laatste woord gezegd.

Dit geldt niet in de laatste plaats voor de voorziene lastenverschuivingen, die na begin november 2005 te zijn opgepikt door een wakkere krant al tot ongeruste Kamervragen leidden. Deze zorg staat overigens haaks op onlangs in opdracht van de Waterbond door TNS/NIPO verricht onderzoek, waaruit blijkt dat de Nederlandse burger best iets meer waterschapsbelasting wil betalen om ook in de toekomst van droge voeten verzekerd te zijn. Misschien hadden de inwoners van New Orleans dat achteraf ook best willen doen.

Ervan uitgaande dat de advisering door de Raad van State en de daarop volgende parlementaire behandeling geen onoverkomelijke problemen oplevert, zal voorts een AMvB verkiezingen moeten worden opgesteld en zullen de provinciale waterschapsreglementen en de belastingverordeningen van de waterschappen op de beoogde nieuwe leest moeten worden geschoeid. Het kan bepaald geen kwaad om daarmee nu al aan de slag te gaan.

Herman Havekes en Dimitri Poos
(Unie van Waterschappen)