

COMMISSIE VAN ADVIES
I N Z A K E D E
WATERSTAATSWETGEVING

Aan De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

Datum 24 oktober 2005
Onderwerp Concept wetsvoorstel Waterschapswet
Dns kenmerk CAW/2005-188
Uw kenmerk DGW/BI 2005/1394
Contactpersoon Mr. dr. P. Jong
Doorkiesnummer 070 - 351 9631
Bijlage(n) -

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Bij brief van 19 september jl. verzocht u de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (hierna: de Commissie) te adviseren over het concept van het wetsvoorstel tot wijziging van de Waterschapswet en de Wvo.

Algemene opmerkingen

Het wetsvoorstel beoogt de aanpassing van de Waterschapswet aan de ingrijpende veranderingen die het waterschapsbestel sedert de totstandkoming van deze wet in 1991 heeft ondergaan. Met name de ingrijpende schaalvergroting heeft deze aanpassing urgent gemaakt.

De Commissie is dan ook verheugd, dat thans een wetsvoorstel in procedure kan worden gebracht. De commissie kan zich, zoals uit het navolgende blijkt, in algemene zin goed in het voorstel vinden. Zij ziet hierin echter vooral een oplossing voor de acute knelpunten van dit ogenblik. De Commissie vraagt zich namelijk af, of de thans voorgestelde wijziging wel voldoende "toekomstbestendig" is. De Commissie heeft de indruk dat met deze aanpassing van de Waterschapswet slechts een interim-oplossing kan worden geboden. Naar het oordeel van de Commissie zijn verdergaande aanpassingen van de Waterschapswet op termijn onontkoombaar, met name op het punt van de financiering van de waterschappen. Hierop komt de Commissie in het vervolg nog terug.

Wat de juridisch-technische kant van de voorstellen betreft, stelt de Commissie met waardering vast, dat de inbreng van de zijde van de Commissie in het kader van een tweetal klankbordgesprekken (op 13 september 2004 en 15 april 2005) behoorlijk in het wetsvoorstel is terug te vinden.

Gelet op het voorgaande meent de Commissie thans te kunnen volstaan met een beknopt advies op hoofdlijnen.

De staatsrechtelijke positie van het waterschap

Het voorstel beoogt geen wijziging te brengen in de staatsrechtelijke positie van het waterschap, zoals ook blijkt uit de pagina's 6 en 7 van de memorie van toelichting (MvT). Ten aanzien van de toezichtverhouding provincie - waterschap wordt volstaan met verwijzing naar door IPO en Unie inmiddels gemaakte afspraken. Dit is in die zin opvallend dat in het IBO-rapport de verhouding provincie - waterschap nog als apart studieobject werd benoemd. Ook in de MvT bij dit wetsvoorstel wordt gememoreerd dat de relatie provincie - waterschap verduidelijking en versterking behoeft. Het is dan wel opmerkelijk, dat dit aanvankelijk gesignaleerde probleem nu kennelijk buiten de organieke wet om kan worden opgelost via een rapport van beide betrokken bestuurslagen. Op zijn minst had hierover een nadere inhoudelijke beschouwing in de MvT mogen worden verwacht.

Uit constitutioneel oogpunt vraagt wellicht nog aandacht dat in dit wetsvoorstel de ruimte voor de provinciale regelgeving met betrekking tot de waterschappen verder wordt ingeperkt, onder andere op het punt van de bestuurssamenstelling van de waterschappen. Meer onderwerpen worden bij wet zelf geregeld. Bovendien wordt in dit wetsvoorstel de lijn naar een zo groot mogelijke uniformiteit van regelgeving ten aanzien van gemeenten, provincies en waterschappen verder doorgetrokken, in het bijzonder ten aanzien van de begroting en rekening. Beide ontwikkelingen zijn voortzetting van een al langer bestaande tendens en zijn op zich begrijpelijk. Wel rijst de vraag hoe een en ander - als deze ontwikkeling zich verder voortzet - zich verhoudt tot het grondwettelijk primaat van de provincies ten aanzien van de waterschappen. Met andere woorden: naar het oordeel van de Commissie zal op enig moment ook artikel 133 Grondwet in beeld moeten komen. Wat de uniformiteit in regelgeving ten aanzien van gemeenten, provincies en waterschappen betreft, is in dit licht overigens opvallend te noemen dat in de MvT niet wordt gerept van de discussie over eventuele introductie van het dualisme bij de waterschappen.

De taak van het waterschap

De nieuwe taakomschrijving in artikel 1, lid 2, gaat uit van het begrip watersysteembeheer en sluit dus goed aan bij de ontwerp-Waterwet. In de MvT (pag. 8) wordt in dit verband gesteld dat er uitdrukkelijk voor is gekozen om de zorg voor het grondwaterbeheer bij het waterschap te leggen. De vraag rijst of deze heldere uitspraak, waarmee de Commissie van harte kan instemmen, nog consequenties heeft, bijvoorbeeld op het punt van het stedelijk grondwaterbeheer. Betekent dit dat het waterschap nu dus (tenzij anders bepaald) zonder meer actief en passief

COMMISSIE VAN ADVIES
I N Z A K E D E
WATERSTAATSWETGEVING

grondwaterbeheerder zal zijn, ook vooruitlopend op de Waterwet? Er moet namelijk mee gerekend worden dat het voorstel tot wijziging van de Waterschapswet eerder het Staatsblad bereikt dan de Waterwet.

Opvallend is voorts dat de MvT (pag. 9) meldt dat het vaarwegbeheer ingevolge artikel 1 lid 2 bij delegatie aan de waterschappen kan worden opgedragen. Dit lijkt niet geheel consistent met de MvT bij de ontwerp-Waterwet, die er op lijkt te duiden dat het vaarwegbeheer tot het watersysteem zou behoren. De Commissie adviseert dit nader toe te lichten.

In de wettelijke taakomschrijving is nu ook meegenomen de zorg voor het zuiveren van het stedelijk afvalwater conform de Wvo. Deze keuze is begrijpelijk, omdat deze taak immers niet tot de zorg voor het watersysteem wordt gerekend. De Commissie wijst er op, dat dit wel betekent dat bij inwerkingtreding van de Waterwet de wettelijke taakomschrijving van het waterschap opnieuw aangepast moet worden; de Wvo verdwijnt dan immers als zelfstandige wet.

Bestuurssamenstelling van het waterschap

De Commissie stemt in met de nieuwe categorie-indeling zoals vastgelegd in artikel 11. Hierover is ook tijdens de klankbordgesprekken een en andermaal gesproken. Wat betreft de omvang van het algemeen bestuur (minimaal achttien, maximaal dertig), rijst de vraag waarom geen oneven aantallen zijn opgenomen.

Aandacht verdient de regeling betreffende het aantal zetels van de bijzondere categorieën (onbebouwd, natuurterreinen, bedrijfsgebouwd). Deze categorieën wordt gezamenlijk een aantal zetels gegarandeerd, minimaal zeven, maximaal negen, vast te stellen bij provinciaal reglement (art. 12). Van de zijde van de Commissie is eerder gesuggereerd één of twee basiszetels per categorie. Het wetsvoorstel is op dit punt acceptabel. Wel rijst de vraag wie deze vertegenwoordigers benoemt. Artikel 13 spreekt alleen over voordracht, niet over benoeming, terwijl in de MvT (pag. 18) gesproken wordt over benoeming door het Bosschap van kandidaten voor de categorie natuurterreinen. Dit ware nader te bezien.

Artikel 40 bepaalt dat tenminste één lid van het dagelijks bestuur moet behoren tot deze overige categorieën. Het is de vraag of op deze wijze de betekenis van deze groepen belanghebbenden voldoende tot zijn recht kan komen; overigens is de Commissie van oordeel dat dit uiteindelijk aan het bestuur zelf zal moeten worden overgelaten.

Wat betreft de verkiezing van de vertegenwoordigers van de ingezetenen wordt uitgegaan van het lijstenstelsel. Hiermee kan worden ingestemd. De vraag rijst waarom in het wetsvoorstel afgeweken is van het oorspronkelijke regeringsstandpunt op het punt van de kandidaatstelling. Oorspronkelijk werd volledige rechtsbevoegdheid geëist voor het kunnen indienen van kandidatenlijsten. Nu is in artikel 20 volstaan met de eis van registratie van een belangengroepering bij het stembureau (zie pag. 17 MvT). De Commissie acht de toelichting op dit voor de

COMMISSIE VAN ADVIES
I N Z A K E D E
WATERSTAATSWETGEVING

representatie belangrijke punt tamelijk summier. De regering is voornemens om bij AMvB de eis te stellen dat groeperingen zich niet onder de naam van een bestaande politieke partij mogen laten inschrijven. Dit betekent natuurlijk niet dat politieke partijen zich (eventueel in bepaalde combinaties) toch niet met een enigszins gewijzigde aanduiding zouden kunnen laten registreren. Dit betekent naar het oordeel van de Commissie dat de invloed van politieke partijen bij waterschapsverkiezingen waarschijnlijk verder zal toenemen, hetgeen als een bedreiging van het functionele karakter van het waterschap zou kunnen worden gezien.

Wat betreft de wijze van verkiezing van de vertegenwoordigers van de ingezetenen valt op dat in de wet (art. 22) de mogelijkheid van het persoonlijk uitbrengen van een stem wordt uitgesloten. Stemming per brief is de regel. Eventueel kan gestemd worden met behulp van informatie- en communicatietechnologie (bijv. telefonisch of via internet), een en ander nader te regelen bij of krachtens AMvB. Hierbij rijst de vraag - mede in het licht van de recent bij waterschapsverkiezingen opgedane ervaringen - of er op dit punt al voldoende waarborgen voor de betrouwbaarheid en privacy zijn. Eerder was er sprake van dat de Kiesraad terzake nog om advies gevraagd zou worden. De voorliggende stukken spreken hierover echter niet. De Commissie constateert, dat het voorgaande betekent dat de in het verleden nog al eens geopperde gedachte om waterschapsverkiezingen te combineren met verkiezingen voor andere openbare lichamen (dit mede ter vergroting van de opkomst) definitief onmogelijk wordt. Ook wordt gekozen voor een landelijke verkiezingsperiode voor waterschappen. Uit een oogpunt van het geven van een "eigen gezicht" aan de waterschappen, kan dit positief worden beoordeeld.

Door het invoeren van het lijstenstelsel kan het systeem van de plaatsvervangende leden verdwijnen. Het is de Commissie niet geheel duidelijk hoe tussentijdse vervanging geregeld is bij de overige categorieën. Artikel 24 verwijst naar regeling bij algemene maatregel van bestuur. Dit artikel is conform artikel 16 echter niet op de andere categorieën van toepassing.

Terzijde maakt de Commissie nog de opmerking, dat het wetsvoorstel geen ruimte meer laat voor het instellen van afdelingen. Thans wordt nog in een enkel geval hiervan gebruik gemaakt. De MvT (pag. 15 en 16) geeft geen duidelijke argumenten, waarom voor deze mogelijkheid geen ruimte meer zou moeten worden gelaten.

Financiën

Over het financiële stelsel voor de waterschappen is tijdens de genoemde klankbordgesprekken reeds uitvoerig van gedachten gewisseld. Gekozen wordt voor een watersysteemheffing met een solidariteitsdeel (op te brengen via omslag over alle ingezetenen) en een profijtdeel (op te brengen via heffing van eigenaren op basis van economische waarde). Kostenveroorzaking speelt daarbij geen rol. Om die reden is ook de bestaande mogelijkheid van classificatie verdwenen. Een en ander resulteert in een tamelijk ingrijpende wijziging van de financiële bepalingen in Waterschapswet en Wvo. De Commissie kan zich op zichzelf wel vinden in de structuur van het

COMMISSIE VAN ADVIES
I N Z A K E D E
WATERSTAATSWETGEVING

wetsvoorstel ten aanzien van de financiële bepalingen, doch vraagt zich wel af, hoe duurzaam ("toekomstbestendig") het thans voorgestelde systeem zal blijken te zijn. De wijze van berekening van de watersysteemheffing is nog tamelijk ingewikkeld. Naast de watersysteemheffing worden in de Waterschapswet de heffing ter bekostiging van het wegenbeheer en de zuiveringsheffing voor het transport en de zuivering van afvalwater geregeld, en in de Wvo de verontreinigingsheffing voor lozing op het oppervlaktewater. Deze laatste heffing wordt te zijner tijd in de Waterwet opgenomen. Daarnaast staat dan nog de eventuele nieuwe gemeentelijke heffing, waaromtrent thans eveneens een voorstel in procedure is. Hierover is tijdens een klankbordgesprek op 16 september jl. gesproken. Al met al is dit naar het oordeel van de Commissie nog niet een volstrekt transparante situatie.

De Commissie vraagt zich af, of niet op enig moment de stap zou moeten worden gemaakt naar een gelijk bedrag per huishouden voor de totale inspanning van het waterschap. Dit zou een veel transparantere situatie opleveren. De relatie 'belang - betaling' wordt in het wetsvoorstel naar het oordeel van de Commissie visueel wel in stand gehouden, maar is toch tamelijk kunstmatig te noemen. De Commissie constateert dat de aloude trits als gevolg van de ontwikkelingen feitelijk in hoge mate is uitgehold. De essentie van het functionele bestuur ligt naar het oordeel van de Commissie primair in de voor onze samenleving zo essentiële watertaak en niet of nauwelijks meer in een veronderstelde mogelijkheid bijzondere belanghebbenden aan te wijzen die dan ook in bijzondere mate bij bestuur en heffing zouden moeten worden betrokken. De wetgever zal op enig moment de consequenties hiervan moeten trekken. De Commissie heeft er overigens begrip voor, dat deze stap bij dit urgente wetsvoorstel nog niet is gezet.

Overigens geeft de regering in de MvT al toe dat feitelijk niet meer sprake is van een trits, maar van twee lijnen: 'belang - betaling' naast 'belang - zeggenschap' (zie MvT, pag. 9-13). Een verdere heroverweging van de klassieke trits is naar het oordeel van de Commissie in toekomstperspectief onontkoombaar.

Tot slot

Mocht u het op prijs stellen nader met de Commissie over de inhoud van dit advies van gedachten te wisselen, dan is zij daartoe gaarne bereid.

Een afschrift van deze brief is ter informatie aan de Minister van Verkeer en Waterstaat verzonden.

Met de meeste hoogachting,

Alfred van Hall

Prof. mr. Alfred van Hall
Voorzitter